ONDERWIJSRAAD

Aan de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Mevrouw dr. J. Bussemaker
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Nassaulaan 6
2514 JS Den Haag

Telefoon: 070 310 00 00
Fax: 070 356 14 74
secretariaat@onderwijsraad.nl
www.onderwijsraad.nl

Ons kenmerk	Contactpersoon	Plaats/datum
20150182/1103		Den Haag, 5 oktober 2015
Uw kenmerk	Doorkiesnummer	Onderwerp
		Advies *Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025*

Mevrouw de Minister,

U heeft op 10 juli jongstleden de Onderwijsraad verzocht om een advies uit te brengen over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025 – *De waarde(n) van weten*[1] – waarin u de beleidsprioriteiten op het gebied van het hoger onderwijs tot 2025 alsmede de investeringsagenda voor de middelen voortkomend uit het studievoorschot heeft vastgelegd.

In deze brief geeft de raad zijn advies over de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025 (hierna: de agenda). De agenda stelt herkenbare ambities en kiest voor het hogeronderwijsbeleid een richting die de raad onderschrijft. De agenda zet een eerder ingezette beweging in de richting van differentiatie versterkt voort en geeft daarmee continuïteit aan het hogeronderwijsbeleid. Met de minister meent de raad dat kwaliteit in het hoger onderwijs centraal hoort te staan. Hij stelt vast dat de agenda op draagvlak in het hoger onderwijs kan rekenen. De raad plaatst echter ook enkele kanttekeningen bij de agenda en doet in dat licht aanbevelingen die de uitvoering van de agenda kunnen versterken.

Alvorens zijn overwegingen bij de agenda weer te geven, vat de raad de ambities uit de agenda en de voorgestelde investeringsagenda samen. Vervolgens geeft de raad een algemene waardering van de agenda, gevolgd door zijn kanttekeningen en aanbevelingen.

1. De Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025

In de agenda wordt ingezet op een combinatie van hogere kwaliteit en "de juiste student op de juiste plek". Deze combinatie moet leiden tot een verbetering van de prestaties van het Nederlandse hoger onderwijs, afgestemd op de eenentwintigste eeuw. Daartoe worden de middelen voortkomend uit het studievoorschot aangewend.

- De eerste ambitie is om kwaliteit voorop te stellen door kleinschalig en intensief onderwijs, door het creëren van rijke leeromgevingen en leergemeenschappen, door te werken aan de kwaliteit van docenten en onderwijsleiders en door ruimte voor onderwijsvernieuwing.
- De tweede ambitie is om elk talent de kans te geven zich te ontwikkelen. Daartoe wordt ingezet op een goed toegankelijk hoger onderwijs, op flexibilisering, differentiatie en maatwerk, op talentprogramma's, op het vergroten van studiesucces, op samenwerking in de onderwijsketen ten behoeve van aansluiting en doorstroming, op extra aandacht voor de doorstroom van mbo'ers naar het hbo, op doorstroom binnen het

[1] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015b). *De waarde(n) van weten*. Den Haag: Ministerie van OCW. De Strategische Agenda betreft het hoger onderwijs- en onderzoekplan in de zin van artikel 2.3 WHW.

hoger onderwijs, en op een flexibel stelsel van een leven lang leren. De leerloopbaan van de individuele student wordt meer centraal gezet, terwijl de student ook altijd onderdeel van een (leer)gemeenschap hoort te zijn.

- De derde en laatste ambitie is om te komen tot responsieve instellingen die in het hart van de samenleving staan. Daarom wordt gestreefd naar duurzame regionale samenwerking, naar een sterkere verbinding van het hoger onderwijs met de arbeidsmarkt, naar meer aandacht voor maatschappelijke vragen, naar meer kennisbenutting (zowel economisch als maatschappelijk) en naar verdere profilering van instellingen, ook op onderwijskundige concepten.

De investeringsagenda geeft bestedingsrichtingen aan voor de investeringen die vanaf 2018 geleidelijk mogelijk worden door de invoering van het studievoorschot. Deze investeringen moeten leiden tot voor studenten zichtbare verbeteringen. De helft van de middelen wordt bestemd voor kleinschalig en intensief onderwijs (50%). Dat wordt vertaald in circa 2.500 fte aan extra docenten voor het hoger beroepsonderwijs en circa 1.400 fte aan extra docenten voor het wetenschappelijk onderwijs. Verder geeft de investeringsagenda als bestedingsrichtingen aan: talentprogramma's (10%), onderwijsgerelateerd onderzoek (20%; met name vertaald in extra docent-onderzoekers en extra lectoren) en studiefaciliteiten en digitalisering (10%). 10% van de middelen wordt gereserveerd voor specifieke stimulering van landelijke prioriteiten; met name te besteden aan een onderwijs-beurzenprogramma, het verbeteren van de samenwerking in de regio en initiatieven en experimenten op het gebied van onderwijsinnovatie. Met uitzondering van de specifieke stimulering van landelijke prioriteiten zullen de middelen via de rijksbijdrage naar de instellingen gaan.[2] Over de besteding van die middelen wil de minister kwaliteitsafspraken met de instellingen maken. De agenda geeft aan dat instellingen vrij zijn om van de genoemde percentages af te wijken. Binnen de instellingen hebben studenten en docenten invloed op de besteding ervan via het instemmingsrecht van de medezeggenschapsorganen op de hoofdlijnen van de begroting. De investeringsagenda zet ook in op het continueren van bestaande middelen voor profilering en zwaartepuntvorming ter ondersteuning van de verdere profilering van instellingen. De minister verwacht verder dat er extra middelen vrijkomen door het beter benutten van de ov-kaart.

2. Overwegingen van de Onderwijsraad bij de Strategische Agenda Hoger Onderwijs en Onderzoek 2015-2025[3]

De agenda presenteert een ambitieuze visie op het Nederlandse hoger onderwijs. De raad deelt de ambities van de minister en onderschrijft de gekozen richting op hoofdlijnen. Hij vindt in de agenda een aantal trends in het hoger onderwijs terug, zoals hogere studentenaantallen en de consequenties daarvan voor de onderwijskwaliteit, de grotere diversiteit van de studentenpopulatie, het in toenemende mate opleiden voor beroepen en banen die we nu nog niet kennen, en de opkomst van excellentietrajecten, brede bachelors en university colleges. De raad meent met de minister dat kwaliteit in het hoger onderwijs centraal hoort te staan en waardeert dat de agenda de inhoudelijke vraag naar wat goed onderwijs is, als vertrekpunt neemt. Hij is het ermee eens dat studenten meer uitgedaagd moeten worden en juicht toe dat de agenda het belang van doorstroming en aansluiting in de onderwijsketen uitdraagt.[4]

---

[2] In de tabellen waarin de verdeling van middelen wordt uitgewerkt, worden ook de middelen voor landelijke prioriteiten opgeteld bij de "middelen beschikbaar voor instellingen". Zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 86-89.
[3] De raad heeft voor zijn advies externe deskundigen uit of op het gebied van het hoger onderwijs geconsulteerd en dankt hen voor hun antwoorden en reflecties op de agenda.
[4] Onderwijsraad (2014d). *Overgangen in het onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.

Ook onderschrijft de raad het voornemen van de minister om bij de overheidssturing op het hoger onderwijs meer uit te gaan van vertrouwen en minder van controle.[5] Onderwijs wordt gemaakt in het samenspel van docent en student en daarvoor is voldoende ruimte nodig. Tegelijk dragen instellings- en faculteitsbesturen én de overheid verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het hoger onderwijs. Zij moeten die medeverantwoordelijkheid waar kunnen maken. Dat vraagt om evenwicht in ruimte, regels en rekenschap in het kwaliteitsbeleid voor het hoger onderwijs.[6]

De raad wijst evenwel ook op een aantal punten in de agenda die nadere aandacht behoeven. In de subparagrafen hieronder worden deze punten nader uitgewerkt. Samengevat concludeert de raad het volgende.

De oriëntatie van de agenda kan volgens de raad op twee punten worden verbreed. De internationale dimensie van het hoger onderwijs verdient meer aandacht. Wat betreft het type student waar het hoger onderwijs van uit hoort te gaan, kent de agenda volgens de raad een te smalle oriëntatie.

De raad vraagt aandacht voor het spanningsveld tussen enerzijds differentiatie, flexibilisering en maatwerk voor studenten[7] en anderzijds gemeenschapsvorming, samenhang binnen opleidingen en het stelsel als geheel. De agenda kan duidelijker zijn in wat precies met flexibilisering en differentiatie bedoeld wordt en waar maatwerk betrekking op heeft. Flexibilisering, differentiatie en maatwerk gaan niet altijd samen met andere in de agenda gepresenteerde voornemens en genoemde belangen. Gelet op de geconstateerde spanningsvelden meent de raad dat flexibilisering en differentiatie vooral gezocht dienen te worden in variëteit tussen (initiële) opleidingen en instellingen. Daarnaast dienen de consequenties van flexibilisering, differentiatie en maatwerk voor de organisatie van het onderwijs en de rol van docenten nader doordacht te worden. Daarbij wijst de raad erop dat het niet alleen gaat om investeren in meer docenten, maar ook om investeren in de kwaliteit van docenten.

Volgens de raad moet gewaakt worden voor een eenzijdige opvatting van goed hoger onderwijs. De agenda lijkt nu één opvatting te versterken, te weten persoonsvorming en individuele talentontwikkeling. Aandacht voor kwalificatie blijft van groot belang.

Het is bovendien nodig om consequent te zijn in het verweven van onderwijs en onderzoek. De agenda lijkt de onderwijskant als zodanig te willen versterken. De raad wijst erop dat met name in het wetenschappelijk onderwijs voortdurend de verbinding tussen onderwijs en onderzoek gemaakt dient te worden; ook bij de taakstelling van de extra docenten.

Ook plaatst de raad enkele kanttekeningen bij de investeringsagenda. Met een aantal betrokkenen uit het hoger onderwijs heeft de raad twijfels over de haalbaarheid van de ambities in het licht van de beschikbare middelen en gekozen bestedingsrichtingen. De geambieerde kleinschaligheid lijkt met de beschikbare middelen niet over de volle breedte van het hoger onderwijs te verwezenlijken. Bovendien is dat voor het verbeteren van het onderwijs ook niet altijd nodig. Een meer gerichte inzet van de middelen is geboden. Tot slot suggereert de raad om de besteding van de vrijkomende middelen ten behoeve van verbetering van de onderwijskwaliteit beter te borgen.

---

[5] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, p.18. De raad heeft kennisgenomen van de brief die de minister op 1 juni 2015 aan de Tweede Kamer heeft gezonden over de doorontwikkeling van het accreditatiestelsel (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2015a). *Accreditatie op maat*. Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 1 juni 2015, Kamerstukken II 2014-2015, 31 288, nr. 471).
[6] Onderwijsraad (2015). *Kwaliteit in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad.
[7] De raad refereert hier aan flexibilisering, differentiatie en maatwerk zoals voorgesteld en opgevat in de agenda.

2.1 Verbreed de oriëntatie van de agenda

De raad acht een verbreding van de oriëntatie van de agenda op twee punten wenselijk.

In de eerste plaats kent de agenda een sterke oriëntatie op de regio als omgeving van hogescholen en universiteiten.[8] De raad erkent het belang van de regio en heeft voor hogescholen ook sterkere samenwerking in regionaal verband bepleit.[9] Het hoger (in het bijzonder het wetenschappelijk) onderwijs opereert daarnaast ook in een internationale context.[10] Zonder het belang van regionale verankering te ontkennen – er valt juist veel te winnen door internationalisering vanuit verankering in een sterke regio –, meent de raad dat de dimensie van internationalisering in de agenda enigszins ondergesneeuwd raakt en meer aandacht verdient.

In de praktijk hebben hogescholen en universiteiten te maken met internationale benchmarks en standaarden en participeren zij volop in internationale netwerken. Internationalisering omvat meer dan studentenmobiliteit en contacten met buitenlandse universiteiten. De ambities van hogescholen en universiteiten reiken verder dan die in de agenda.[11] Sommige hogescholen en universiteiten beschouwen en gedragen zichzelf inmiddels als instellingen binnen een Europese of mondiale omgeving voor hoger onderwijs. Veel afgestudeerden bewegen zich op een internationale arbeidsmarkt.

Tegen deze achtergrond meent de raad dat in de strategiebepaling voor het hoger onderwijs voor de komende tien jaar de internationale dimensie een meer prominente plaats verdient.[12] Verder vindt de raad dat internationalisering in de agenda smal, weinig innovatief, instrumenteel en vooral vanuit klassieke aspecten benaderd wordt.[13] De agenda kan meer aandacht besteden aan zogenoemde "internationalisation at home" waarbij studenten aan hun eigen hogeschool of universiteit internationale ervaring opdoen en een internationale oriëntatie meekrijgen, aan de betekenis daarvan voor curricula en onderwijsvormen, en aan de mogelijkheden die digitalisering biedt om een groter deel van de studentenpopulatie een internationale oriëntatie mee te geven. Ook past aandacht voor de verhouding tussen internationalisering van het onderwijs en het internationale karakter van het onderzoek, voor de verschillen in internationalisering tussen bachelor- en masteropleidingen en tussen disciplines, alsmede voor de verhouding van internationalisering van het hoger onderwijs tot internationaliseringsactiviteiten in andere onderwijssectoren.

In de tweede plaats lijkt de agenda georiënteerd op een bepaald type student: een student die uitgedaagd wil worden, autonoom zijn studiepad kiest en op zoek is naar brede vorming.[14] De raad onderschrijft dat aan studenten in het hoger onderwijs hoge verwachtingen gesteld mogen en moeten worden. Tegelijkertijd lijkt het

---

[8] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 62-66.
[9] Onderwijsraad (2014b). *Meer innovatieve professionals*. Den Haag: Onderwijsraad.
[10] Onderwijsraad (1999). *Hoger onderwijs in internationale context*. Den Haag: Onderwijsraad. Vereniging Hogescholen (2015). *Minister omarmt met nieuwe strategische agenda visie hogescholen*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.verenigingHogescholen.nl/persberichten/1705-minister-omarmt-met-nieuwe-strategische-agenda-visie-hogescholen. Zie tevens Sursock, A. (2015). *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.eu.a.be/Libraries/publications-homepage-list/EUA_Trends_2015_web,
[11] VSNU (2015). *Goede morgen Professor! Visie op studeren in een nieuwe tijd*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.vsnu.nl/files/documenten/Publicaties/Visie_op_studeren_in_een_nieuwe_tijd_20150611. pdf; Vereniging Hogescholen & VSNU (2014). *Gezamenlijke Visie Internationaal*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Internationaal/Notitie%20Visie%20Internationaal%20definitief.pdf.
[12] Zie ook Onderwijsraad, 1999, 3-5.
[13] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 32-32. Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014a). *De wereld in: Visiebrief internationale dimensie van ho en mbo.* Brief van de Minister van OCW aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 15 juli 2014. Kamerstukken II 2013-2014, 22 452, nr. 41.
[14] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, p.13,17,22,42.

beeld van goed hoger onderwijs dat de agenda schetst, afgestemd te zijn op bepaalde behoeften en manieren van studeren. De raad merkt op dat ook studenten die meer behoefte hebben aan structuur, begeleiding en/of specialisatie, in het hoger onderwijs thuishoren.[15] In plaats van voortdurend een eenzijdige manier van studeren bij de student te faciliteren, zou in het onderwijs de manier van studeren steeds afgestemd moeten worden op de leerdoelen.[16] Naarmate de diversiteit van de studentenpopulatie toeneemt, zijn verschillende benaderingen van studenten nodig. Het hoger onderwijs hoort een gedifferentieerd aanbod te bieden, dat tegemoetkomt aan deze en andere verschillen tussen studenten.

2.2 Verduidelijk de visie op flexibilisering, differentiatie en maatwerk in het hoger onderwijs

De beweging naar meer differentiatie in het hoger onderwijs is al in 2010 ingezet door de commissie-Veerman[17] en heeft vervolg gekregen in de vorige strategische agenda en daarop gebaseerde hoofdlijnenakkoorden, die inzetten op differentiatie van het onderwijsaanbod.[18] De voorliggende agenda zet deze beweging versterkt voort en geeft daarmee continuïteit aan het hogeronderwijsbeleid. De agenda zet sterk in op flexibilisering, differentiatie en maatwerk. De leerloopbaan van de individuele student moet volgens de agenda centraal staan, waarbij studenten een eigen studiepad moeten kunnen volgen.[19] Tegelijk moeten studenten onderdeel zijn van een academische of hogeschoolgemeenschap.[20]

De raad wijst erop dat flexibilisering en differentiatie geen wondermiddelen zijn en dat het gebrek eraan niet de enige oorzaak van gebrekkig studiesucces of achterblijvende kwaliteit is. De raad meent dat een nadere analyse van de oorzaken van het in de agenda genoemde motivatiegebrek, de studieuitval en het achterblijvend studiesucces op zijn plaats is voordat voor een specifieke oplossing – flexibilisering en maatwerk – geopteerd wordt.[21] De agenda lijkt in elk geval te optimistisch waar gesteld wordt dat differentiatie hét antwoord is op het 'trilemma'.[22]

De raad meent dat de visie op flexibilisering, differentiatie en maatwerk in de agenda verduidelijkt dient te worden en hij noemt enkele spanningen met andere voornemens en belangen die in de agenda genoemd worden. Het gaat daarbij om de spanning met:
1) het belang van gemeenschapsvorming;

[15] Onder andere voor studenten met een functiebeperking zijn specifieke begeleiding en doeltreffende aanpassingen nodig. De agenda beperkt zich in dit opzicht (p.43) tot een wel erg algemene notie van "blijvende aandacht".
[16] Brockerhoff, L., Huisman, J. & Laufer, M. (2015). *Factors Affecting the Quality of Higher Education: A literature review*. Gent: Centre for Higher Education Governance Ghent, 2015, 16. Raadpleegbaar via de website van de Onderwijsraad.
[17] Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijs Stelsel (2010). *Differentiëren in drievoud*. Geraadpleegd op 20 augustus 2015 via de website van de Rijksoverheid, https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2010/04/13/advies-van-de-commissie-toekomstbestendig-hoger-onderwi.html.
[18] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2011). *Kwaliteit in verscheidenheid.* Den Haag: Ministerie van OCW. *Hoofdlijnenakkoord OCW - HBO-Raad* (2011). Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.verenigninghogescholen.nl/persberichten/ 888-hbo-raad-en-staatssecretaris-zijlstra-sluiten-hoofdlijnenakkoord. *Hoofdlijnenakkoord OCW – VSNU (2011).* Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.vsnu.nl/files/documenten/Domeinen/Accountability/HLA/ Hoofdlijnenakkoord_universiteiten_DEF_20111208.pdf. *Hoofdlijnenakkoord OCW – NRTO* (2012). Geraadpleegd op 23 september 2015 via https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2012/01/23/hoofdlijnenakkoord-ocw-nrto.
[19] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, p.3,13,17,22,29 en 42-43.
[20] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, p.8,10,13,22 en 24-25.
[21] Uit internationaal onderzoek blijken verschillende oorzaken van studiesucces of -falen. Deels vallen die buiten de invloed van docenten en instellingen. Ook is dit onderzoek niet eenduidig in conclusies over oorzaken van uitval. Zie Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015. Zie ook VSNU (2011). *Een succes maken van Studiesucces*. Den Haag, VSNU. Inspectie van het Onderwijs (2011). *Inspanningen voor studiesucces en onderwijskwaliteit in beeld*. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs. European Commission (2014). *Eurydice Brief: Modernisation of Higher Education in Europe*, 13-14. Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/180EN.pdf.
[22] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 22. Zie ook de opmerking over het trilemma in Vereniging Hogescholen (2015a). *Hbo2025: Wendbaar & weerbaar*. Den Haag: Vereniging Hogescholen.

2) het belang van samenhang in curricula en het stelsel;
3) aansluiting en doorstroming;
4) de noodzaak van standaardisering bij meer individueel maatwerk; en
5) profilering van instellingen.

Hieronder gaat de raad nader op deze spanningsvelden in.

Gelet op de in deze paragraaf genoemde spanningsvelden en overwegingen adviseert de raad om flexibilisering en differentiatie in het hoger onderwijs vooral te zoeken in variëteit tussen (initiële) opleidingen en instellingen. Daarbij vormen opleidingen als zodanig samenhangende programma's – in elk geval met een stevig gezamenlijk deel van het curriculum – en zijn opleidingen het aanknopingspunt voor leergemeenschappen van studenten en docenten. De raad ziet meer ruimte voor flexibiliteit en maatwerk op individueel niveau bij postinitieel onderwijs, bij talentprogramma's en bij opleidingen in het kader van een leven lang leren.

Visie op flexibilisering, differentiatie en maatwerk behoeft verduidelijking
Het is de raad niet duidelijk wat in de agenda precies onder flexibilisering, differentiatie en maatwerk wordt verstaan. Flexibilisering en differentiatie zijn op verschillende manieren mogelijk. Het kan gaan om diversiteit in typen opleidingen of om verschillen tussen instellingen en opleidingen op stelselniveau. Het kan ook gaan om verschillen en variëteit binnen opleidingen, leerlijnen en studieloopbanen; om didactische differentiatie tussen studenten bij een gegeven programma en gegeven leerdoelen. Het kan gaan om verschillen in pedagogisch-didactisch concept, in tempo, in niveau (bijvoorbeeld 'honourstrajecten'), vakkenpakket en/of werkvormen, al dan niet met het oogmerk van maatwerk. De agenda lijkt alle vormen van variatie tegelijk te bedoelen of open te willen houden zonder dat de onderscheiden vormen met elkaar verbonden worden. Waar in eerdere documenten de differentiatie aan de aanbodkant gezocht werd – variatie in het aanbod aan en binnen programma's vanuit de instellingen –, lijkt nu een verschuiving naar de vraagkant gemaakt te worden: studenten die vrij zijn om hun eigen programma samen te stellen. De agenda zet in op "een stelsel met ruimte voor flexibele leerroutes", op het combineren van vakken van verschillende opleidingen en instellingen, en op meer flexibiliteit en maatwerk in programma's. Maar tegelijkertijd richt de agenda zich op "differentiatie binnen het stelsel" zonder "individualisering" en "ontbundeling".[23]

Het hoger onderwijs kan meer rekening houden met verschillen tussen studenten. Het standaardcurriculum vertaalt zich nu te vaak in een standaarddidactiek en uniforme onderwijsvormen. Vaak gaan verschillende vormen van flexibilisering, differentiatie en maatwerk echter niet samen en zij stellen verschillende voorwaarden aan bijvoorbeeld begeleiding en informatievoorziening, onderwijsvoorzieningen, regelgeving en bekostiging. Of variatie mogelijk en wenselijk is, hangt met name af van het aggregatieniveau waarop variatie wordt georganiseerd (stelsel, instelling, opleiding of individuele student). De raad acht het dan ook van belang dat een duidelijkere visie op de aard en het aggregatieniveau van flexibilisering, differentiatie en maatwerk wordt gegeven. Daarbij moet rekening gehouden worden met het feit dat verschillende vormen van flexibilisering, differentiatie en maatwerk onverenigbaar kunnen zijn.

Flexibiliteit en differentiatie kunnen op gespannen voet staan met gemeenschapsvorming
De raad neemt als eerste een spanningsveld waar tussen flexibiliteit, differentiatie en maatwerk enerzijds en gemeenschapsvorming en intensief onderwijs anderzijds. Studenten maken, volgens de agenda, deel uit van een

[23] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,2015b, p.13,43,54 en 57.

academische of hogeschoolgemeenschap.[24] De raad onderschrijft het belang daarvan. Gemeenschapsvorming is belangrijk voor de versterking van een kwaliteitscultuur[25] en daarnaast is betrokkenheid van studenten bij de opleiding als gemeenschap van belang voor hun studiesucces.[26] Dat veronderstelt echter een duurzame betrokkenheid waaraan flexibiliteit en maatwerk af kunnen doen. Flexibilisering kan de sociale voordelen van gemeenschapsvorming – het elkaar kennen en gekend worden – ondermijnen. Ook verhoudt de vluchtigheid van flexibele leerroutes zich slecht met het bestaan van een goede leeromgeving die door het curriculum en onderwijsvormen gecultiveerd wordt en zo diepgaand leren faciliteert.[27] Flexibilisering en differentiatie op het niveau van de individuele student kunnen een (ongewenste) consumentenhouding bij studenten bevorderen. Een opstelling als 'klant' kan zich slecht verdragen met de duurzame betrokkenheid en medeverantwoordelijkheid van de student binnen een opleiding als gemeenschap. Verder maakt intensivering van het onderwijs – bijvoorbeeld door (groeps)opdrachten, meer colleges en actieve onderwijsvormen waarbij aanwezigheid vereist is – het flexibel combineren van vakken van verschillende opleidingen lastiger.

Flexibiliteit, differentiatie en maatwerk staan op gespannen voet met het belang van samenhang in curricula en in het stelsel
De kwaliteit van het onderwijs kan worden verbeterd door binnen het curriculum de samenhang tussen vakken te verhogen, te werken aan de integratie van leereenheden, onderwijsvormen af te stemmen en kennisverwerving en vaardighedentraining op te bouwen. Een samenhangend, geïntegreerd curriculum verhoudt zich echter slecht met flexibilisering in de zin van ruimere vrijstellingsmogelijkheden en het volgen van delen van opleidingen.[28] Hoe meer er binnen het curriculum sprake is van een opbouw in vaardighedentraining en aangesloten wordt bij voorkennis uit eerdere vakken, hoe minder het mogelijk is om delen van opleidingen te doen of vakken van verschillende opleidingen te combineren.[29]

De raad merkt verder op dat bij veel disciplines en beroepen een gedeelde basis en een gezamenlijk curriculum van belang zijn voor kwalificatie en socialisatie in het beroep. Voor bepaalde beroepen of bepaalde disciplines is het noodzakelijk om essentiële kennis en vaardigheden te verwerven. Ook past de erkenning dat niet alle studenten altijd in staat zijn om te beoordelen welke kennis en vaardigheden ontwikkeld moeten worden in het licht van hun professionele en persoonlijke ambities. De expertise van docenten en de ervaringen van de beroepspraktijk horen daarom een belangrijke rol in het ontwerp van curricula te blijven spelen. De raad adviseert daarom te waken voor te grote vrijblijvendheid bij maatwerk en bij de keuzeruimte van studenten ten aanzien van hun vakkenpakket.[30]

In deze context is ook de waarde en het civiel effect van diploma's relevant. Bij meer variëteit past het diploma als ijkpunt.[31] Als gelijksoortige opleidingen van elkaar verschillen bijvoorbeeld wat betreft didactisch concept en inhoud, is een gelijkwaardig eindniveau niet vanzelfsprekend. Als door verdere flexibilisering programma's vrij(er)

---

[24] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, p.8,10,13, 22 en 24-25.
[25] Onderwijsraad, 2015.
[26] Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015, 12-16.
[27] Idem.
[28] De wet gaat momenteel uit van de opleiding als samenhangend geheel van onderwijseenheden, leidend tot een examen. Daarnaast bestaat in het wetenschappelijk onderwijs al de mogelijkheid voor de student om een vrij onderwijsprogramma te volgen, waarbij de student zelf onderwijseenheden kan kiezen (art. 7.3d WHW). Maar ook dan zal de examencommissie moeten toetsen of het gekozen programma voldoende samenhang, kwaliteit en niveau heeft.
[29] Vergelijk hiervoor bijvoorbeeld de ervaring met meer competentiegerichte curricula in het mbo; Den Boer, P., Gielen, P., Oosterling, M. & Willemse, P. (2011). *Wegen naar maatwerk*. Tilburg: IVA beleidsonderzoek en advies.
[30] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015, 2.
[31] Onderwijsraad (2014a). *Een onderwijsstelsel met veerkracht*. Den Haag: Onderwijsraad.

kunnen worden samengesteld, adviseert de raad meer aandacht te geven aan de waarde(ring) van het diploma.[32] In dat licht wijst de raad ook op internationale en Europese beroepsstandaarden en criteria voor de erkenning in het buitenland (zowel op de arbeidsmarkt als bij vervolgopleidingen) van diploma's, kennis en vaardigheden van afgestudeerden van Nederlandse instellingen voor hoger onderwijs.

Verder kunnen instellingen (al dan niet gezamenlijk) niet volledig autonoom zijn in flexibilisering en differentiatie van het onderwijsaanbod.[33] Op macroniveau kunnen lacunes ontstaan als het onderwijs wordt afgestemd op regionale kennisagenda's.[34] De minister blijft verantwoordelijk voor het stelsel als geheel. Het is aan de minister om de samenhang binnen het stelsel, de macrodoelmatigheid, het bestaan van een landelijk dekkend aanbod en het behoud van unieke opleidingen te bewaken. De raad ondersteunt ten volle het voornemen van de minister om die stelselverantwoordelijkheid te blijven waarmaken.[35]

Aansluiting en doorstroming behoeven extra aandacht bij flexibilisering, differentiatie en maatwerk

Een goede aansluiting van havo, mbo en vwo op het hoger onderwijs en goede doorstroommogelijkheden binnen het hoger onderwijs zijn nodig.[36] In die zin is het goed dat de agenda aandacht vraagt voor meer (structurele) samenwerking tussen instellingen voor hoger onderwijs enerzijds en het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs anderzijds, want deze kan de toegankelijkheid van het hoger onderwijs en het studiesucces van studenten vergroten.[37]

Flexibilisering, differentiatie en maatwerk roepen echter vragen op ten aanzien van de aansluiting en doorstroming in de onderwijsketen. Het aanbod aan hoger onderwijs en doorstroommogelijkheden kan daardoor complexer worden. Het is zaak om ervoor te zorgen dat het aanbod niet zo onoverzichtelijk wordt dat een goede studiekeuze juist belemmerd wordt. Flexibilisering en differentiatie vragen in elk geval om versterking van de samenwerking met het toeleverend onderwijs om aankomende studenten goed te informeren en te begeleiden. De raad acht afstemming tussen instellingen in de regio onvoldoende om dit te waarborgen. Hogescholen en universiteiten trekken immers ook studenten uit andere regio's en uit het buitenland.

Ook kunnen flexibilisering en differentiatie de doorstroom binnen het hoger onderwijs – bijvoorbeeld van bachelorprogramma's naar masteropleidingen – lastig maken, als de curricula en toelatingseisen onvoldoende op elkaar worden afgestemd. In dat geval zijn meer en langere schakelprogramma's nodig, zet flexibiliteit op bachelorniveau aan tot selectie bij de vervolgstap en gaan flexibilisering en differentiatie ten koste van de toegankelijkheid van masteropleidingen,[38] hetgeen de raad niet wenselijk acht.

Individueel maatwerk noodzaakt ook tot standaardisatie

Flexibiliteit op het niveau van de individuele student over de grenzen van opleidingen heen noodzaakt tot minder differentiatie op andere aggregatieniveaus. Als studenten vrijelijk vakken van verschillende opleidingen

[32] Onderwijsraad (2006). *Examinering: draagvlak en toegankelijkheid.* Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2004). *Examinering in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2010). *Een diploma van waarde*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad, 2015.
[33] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 73.
[34] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 74.
[35] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 18, 44, 74. Zie ook Onderwijsraad (2012). *Zicht op een macrodoelmatig opleidingsaanbod*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2014c). *Onderwijspolitiek na de commissie-Dijsselbloem*. Den Haag: Onderwijsraad.
[36] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 47-50; Onderwijsraad (2008). *Een succesvolle start in het hoger onderwijs*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2009). *De weg naar de hogeschool*. Den Haag: Onderwijsraad. Onderwijsraad (2011). *Hoger onderwijs voor de toekomst*. Den Haag: Onderwijsraad.
[37] Onderwijsraad, 2014d.
[38] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 56.

en zelfs van verschillende instellingen moeten kunnen volgen, vergt dat voor een soepel verloop standaardisatie tussen opleidingen en instellingen; bijvoorbeeld van de jaarindeling in onderwijs- en tentamenperiodes, van de omvang van vakken in ECTS-punten (European Credit Transfer and Accumulation System) en van onderwijs- en examenregelingen.[39] Maatwerk voor individuele studenten botst zo met differentiatie tussen opleidingen en instellingen. Door verschillende vormen van differentiatie tegelijk open te laten, gaat de agenda aan dit spanningsveld voorbij.

Maatwerk kan botsen met profilering instellingen
De agenda zet mede in op differentiatie door profilering van instellingen, ook wat betreft onderwijsconcept.[40] Ook hier lijkt een spanningsveld te ontstaan met flexibilisering en maatwerk op het niveau van de individuele student. De agenda constateert terecht dat maatwerk en flexibiliteit juist om meer landelijke samenwerking tussen instellingen vragen.[41] Maar dit roept de vraag op hoe meer samenwerking tussen instellingen en de voor flexibilisering noodzakelijke standaardisatie zich verhouden tot de ambitie van verdere profilering van instellingen.

De raad ondersteunt de profilering van instellingen,[42] maar vindt ook dat een eenduidig onderwijsconcept op instellingsniveau niet altijd wenselijk is. Zo'n concept kan bij een kleine instelling werkbaar zijn. Bij grotere instellingen zullen verschillen tussen opleidingen en disciplines echter al snel om meer interne variëteit vragen. De raad heeft recent dan ook gepleit voor het formuleren van een gedeelde onderwijsvisie op het niveau van de opleiding of een cluster van opleidingen.[43]

2.3 Besteed meer aandacht aan de consequenties van flexibilisering, differentiatie en maatwerk voor de organisatie van het onderwijs en de rol van de docent

Naast de in de vorige paragraaf genoemde spanningsvelden rondom flexibilisering, differentiatie en maatwerk, meent de raad dat de consequenties van flexibilisering, differentiatie en maatwerk voor de bekostigingssystematiek, de waarborging van de onderwijskwaliteit en de inrichting van het stelsel in de agenda beter doordacht kunnen worden.[44] Het loslaten van de opleiding (een samenhangend geheel van onderwijseenheden) als centraal element heeft meer vergaande consequenties dan de agenda lijkt te veronderstellen. Flexibilisering, differentiatie en maatwerk staan bijvoorbeeld op gespannen voet met de huidige manier van bekostiging waarbij de instelling een bedrag per student ontvangt. Het vergaand flexibiliseren van het onderwijs op het niveau van de individuele student maakt het voor instellingsbesturen en de NVAO (Nederlands-Vlaamse Accreditatieorganisatie) moeilijker om de basiskwaliteit van het hoger onderwijs te beoordelen en te bewaken. De agenda besteedt onvoldoende aandacht aan dergelijke consequenties van voornemens.

De betekenis van de geschetste visie op hoger onderwijs voor de organisatie en vorm van het onderwijs kan beter worden uitgewerkt. De door de agenda beoogde beweging naar flexibiliteit, het centraal stellen van de student en nadruk op persoonsvorming veronderstellen een verandering in de rol van de docent. Die rol ver-

[39] Zelfs op internationaal niveau vindt standaardisatie plaats. Zie bijvoorbeeld de afstemming van noodzakelijke basiskennis voor bepaalde disciplines en de ontwikkeling van criteria voor wederzijdse erkenning door de OECD (http://www.oecd.org/edu/skills-beyond-school/testingstudentanduniversityperformancegloballyoecdsahelo.htm.
[40] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 71-72.
[41] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 53 en 57.
[42] Onderwijsraad, 2011.
[43] Onderwijsraad, 2015.
[44] De raad zal in 2016 advies uitbrengen over de consequenties van het centraal stellen van de leerling/student in plaats van de instelling.

schuift van die van (uitsluitend) een inhoudelijke expert die fungeert als rolmodel en studenten wegwijs maakt in de kennis, paradigmata, methoden en redeneerwijzen van zijn vakgebied, naar die van begeleider en tutor van de student in zijn ontwikkeling en keuzes. Diversiteit en maatwerk vragen ook om extra ondersteunend personeel en om investeringen in infrastructuur en voorzieningen om flexibele leerroutes goed te laten verlopen en studenten te begeleiden in hun keuzeprocessen. In die zin betekent flexibilisering een verschuiving ten gunste van andere kosten dan personeelskosten voor onderwijzend personeel. Dat vraagt vervolgens om een kritische kijk op wat geldt als overhead.

De voornemens uit de agenda zijn dan ook niet zonder meer te realiseren door te investeren in meer docenten. Extra docenten zijn zelfs niet overal nodig voor kwaliteitsverbetering. De kwaliteit (vakinhoudelijk en pedagogisch-didactisch) en een toegespitste rol van docenten zijn ook zeer belangrijke factoren. Met name in het wetenschappelijk onderwijs staat de docentprofessionalisering nog in de kinderschoenen en kunnen didactische (bij- of na)scholing van docenten – overigens gekoppeld aan de ontwikkeling van op het wetenschappelijk onderwijs afgestemde didactiek – en investeringen in het lerend vermogen van docenten bijdragen aan kwaliteitsverbetering.[45] In dit verband noemt de raad ook aan het onderwijs gerelateerd onderzoek. Er zijn goede voorbeelden van onderzoek waarin vakkennis en onderwijskundige inzichten en methoden gecombineerd worden om het onderwijs te verbeteren en een afgestemde didactiek te ontwikkelen. Het voornemen hierin te investeren juicht de raad daarom toe.[46]

Verbetering van het hoger onderwijs vergt bovenal een cultuurverandering.[47] Dat is geen kwestie van geld alleen. Kleinschaligheid en intensief onderwijs (voor zover nodig) zijn ook een kwestie van cultuur en van hoe instellingen en het onderwijs georganiseerd worden.[48] Om tot een verdere verbetering van het hoger onderwijs te komen zijn ook andere maatregelen en veranderingen nodig. Met het oog daarop verwijst de raad kortheidshalve naar zijn recente advies over kwaliteitscultuur en kwaliteitszorg in het hoger onderwijs.[49] Dit vraagt volgens de raad om ruimte voor instellingen om de besteding van de extra middelen af te stemmen op specifieke, lokale behoeften. De raad noemt daarbij specifiek het hrm-beleid (human resources management) en het werken aan collegiaal leiderschap op opleidingsniveau en aan het collectief en individueel lerend vermogen van docenten.

De raad onderschrijft het streven om docenten in meer stabiele arbeidsplaatsen te benoemen.[50] Stabiele docententeams zijn een randvoorwaarde voor onderwijs van constante kwaliteit en voor het bestaan van een sterke kwaliteitscultuur.[51] Flexibele dienstverbanden zijn in het hoger onderwijs niet altijd onwenselijk. Voor het hoger beroepsonderwijs is een nauwe aansluiting op de beroepspraktijk van groot belang. De raad heeft de indruk dat hogescholen door de beperking van het aantal en de duur van flexibele contracten juist goede docenten uit de praktijk verliezen.[52] In het wetenschappelijk onderwijs kunnen (gedeeltelijk) flexibele arbeidsrelaties een manier zijn om unieke specialismes bij meerdere universiteiten in te zetten en om ervoor te zorgen dat de desbetreffende docenten zich volledig op hun specialisme kunnen richten. Een andere positieve kant van flexibiliteit van arbeidsverhoudingen is dat het zowel in het hoger beroepsonderwijs als in het wetenschappelijk

---

[45] Onderwijsraad, 2015.
[46] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 69.
[47] Onderwijsraad, 2015.
[48] Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015. Onderwijsraad, 2015.
[49] Onderwijsraad, 2015.
[50] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 28.
[51] Onderwijsraad, 2015.
[52] Vereniging Hogescholen (2014). *"Kabinet, houd rekening met echte zzp'er in het hbo"*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via de website van de Vereniging Hogescholen.

onderwijs mogelijkheden biedt om met externe instroom en nieuw elan tegenwicht te geven aan op de status quo en/of sterk intern gerichte docententeams.[53]

2.4 Vermijd een eenzijdige kwaliteitsopvatting

De agenda zet sterk in op onderwijs "waarmee elke student het beste uit zichzelf kan halen" en op individuele talentontwikkeling.[54] Naast kennisoverdracht en kwalificatie zou veel meer nadruk moeten komen te liggen op persoonsvorming.[55] Hoewel de raad het ermee eens is dat het nodig is om in te spelen op verschillen tussen studenten en het wenselijk is om meer aandacht te besteden aan persoonsvorming (waaronder de zogenoemde '21st-century skills'),[56] constateert hij ook op dit punt een spanningsveld in de agenda.

De agenda lijkt uit te gaan van een specifiek beeld van goed hoger onderwijs,[57] namelijk kwaliteit als transformatie:[58] hoger onderwijs is goed als de student door het onderwijs een optimale verandering en vooruitgang doormaakt. De agenda benadrukt de intrinsieke waarde van hoger onderwijs (de talentontwikkeling en persoonlijke vorming van de student) meer dan de extrinsieke waarde (de bijdrage van hoger onderwijs aan de kenniseconomie en samenleving).[59] De raad heeft er onlangs op gewezen dat het van belang is de meerduidigheid van het kwaliteitsbegrip in het hoger onderwijs te erkennen om kwaliteitsculturen te versterken. Kwaliteitsopvattingen kunnen in het hoger onderwijs uiteenlopen en voor sterke kwaliteitsculturen is het nodig om hierin ruimte voor variëteit te laten.[60] De raad adviseert de minister om de meervoudigheid aan kwaliteitsopvattingen als grondslag van het hogeronderwijsbeleid te hanteren. Naast kwaliteit als transformatie kan onderwijs bijvoorbeeld ook als goed beschouwd worden wanneer studenten bij hun afstuderen aan gestelde eindtermen voldoen of als het onderwijs aan bepaalde proceskenmerken voldoet.

Hoewel de raad meer aandacht voor brede vorming ondersteunt,[61] blijven een gedeelde inhoudelijke (basis)kennis en het bereiken van een bepaald kwalificatieniveau voor veel beroepen en in veel (wetenschappelijke) disciplines evenzeer van belang. Een verschuiving ten gunste van persoonsvorming en individuele talentontwikkeling mag hier niet aan afdoen. Ook is vaak een bepaalde basiskennis nodig voordat studenten echt (op niveau) creatief en innovatief kunnen zijn.

Daarnaast wijst de raad op een mogelijke spanning met de internationale en wettelijke standaarden voor accreditatie, waarin eindkwalificaties (het beoogde en gerealiseerde eindniveau) en/of leerdoelen op programmaniveau centraal staan.[62] Binnen vastgestelde eindniveaus kan wel meer variatie in didactiek plaatsvinden waardoor studenten op andere, meer actieve en uitdagende manieren kennis verwerven.[63]

---

[53] Onderwijsraad, 2015.
[54] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 22 en 42. Zie ook Vereniging Hogescholen, 2015.
[55] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 1 en 11. Zie ook VSNU, 2015.
[56] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 27.
[57] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 76.
[58] Harvey, L. & Green, D. (1993). Defining Quality. *Assessment & evaluation in higher education, 18*(1), 9-34. Zie ook Onderwijsraad, 2015.
[59] Van Vught, F.A. & Westerheijden, D. (1994). Towards a general model of quality assessment in higher education. *Higher Education, 28*(3), 355-371; zie ook VNO-NCW & MKB Nederland (2015). *Inbreng voor de Strategische Agenda Hoger Onderwijs*.
[60] Onderwijsraad, 2015.
[61] Onderwijsraad, 2011.
[62] Artikel 5a.8, lid 2, WHW; European Association for Quality Assurance in Higher Education (2009). *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2013/06/ESG_3edition-2.pdf.
[63] Brockerhoff, Huisman & Laufer, 2015, 9-10.

Hoewel kleinschaligheid veel voordelen heeft en bevorderlijk kan zijn voor een sterke kwaliteitscultuur,[64] wijst de raad erop dat kleinschaligheid niet voor alle studenten en vakken goed is en niet voor alle leerdoelen nodig. Wat dat betreft is het toepassen van de sterke kanten van talentprogramma's zoals de university colleges bij reguliere opleidingen niet altijd de aangewezen weg. Bovendien kunnen ook grootschalige werkvormen bijdragen aan goed onderwijs.[65]

Ten slotte ziet de raad in de agenda een tegenstelling tussen enerzijds het poneren van onvoorspelbaarheid[66] en anderzijds het presenteren van één (ideaal)beeld van het hoger onderwijs gericht op talentontwikkeling en persoonsvorming. Het hoger onderwijs bevindt zich in een dynamische omgeving. Ontwikkelingen rondom en binnen het hoger onderwijs kunnen verschillende kanten op gaan en zijn deels afhankelijk van exogene factoren. Het Rathenau Instituut heeft bijvoorbeeld vier zeer verschillende toekomstscenario's voor de Nederlandse universiteiten geschetst.[67] Dat pleit ervoor om niet voor een eenzijdig (ideaal)beeld van goed hoger onderwijs te opteren, maar om meervoudigheid van kwaliteitsopvattingen toe te laten. Dat kan betekenen dat over de volle breedte van het hoger onderwijs wordt uitgegaan van een evenwichtige doelstelling met aandacht voor kwalificatie, socialisatie en persoonsvorming. Het kan ook betekenen dat ook of juist op het gebied van doelstellingen en opvattingen over wat goed hoger onderwijs is, diversiteit wordt toegelaten: bijvoorbeeld brede én smalle (specialistische) opleidingen; opleidingen met een focus op vorming én opleidingen met een focus op kennis en het leren van een vak; mono- én multidisciplinaire opleidingen; en 'gewone' opleidingen én programma's voor studenten die meer willen. Juist gelet op de in de strategische agenda genoemde onvoorspelbaarheid van de toekomst maakt een dergelijke variëteit het stelsel van hoger onderwijs weerbaar en blijvend toekomstbestendig. Doordat er al verschillende varianten bestaan, kan het stelsel zich dan immers gemakkelijker en sneller aan veranderingen aanpassen en sneller inspelen op nieuwe vragen.[68]

2.5 Wees consequent in het verweven van onderwijs en onderzoek

De agenda poneert de verwevenheid van onderwijs en onderzoek terecht als een kracht van het Nederlandse hoger onderwijs.[69] De AWTI (Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie) heeft het belang daarvan recent ook benadrukt.[70] Met de AWTI meent de raad dat de verwevenheid van en de balans tussen onderzoek en onderwijs in het wetenschappelijk onderwijs aandacht verdienen en dat het onderzoek in het hoger beroepsonderwijs versterkt dient te worden.[71] Daarbij zijn vooral de instellingen zelf aan zet.

Verwevenheid van onderwijs en onderzoek is de essentie van het wetenschappelijk onderwijs. Hoewel de agenda stelt dat hoger onderwijs "stevig ingebed […] in een onderzoeksomgeving" hoort te zijn,[72] lijkt die tegelijkertijd de onderwijskant van de universiteiten als zodanig en in isolement te willen versterken. De agenda heeft het over extra docenten én extra docentonderzoekers of "wetenschappelijke docenten".[73] Hier gaat de suggestie van uit dat een deel van de nieuwe wo-docenten uitsluitend een onderwijstaak zal hebben. Ook de voorstellen rondom

---

[64] Onderwijsraad, 2015.
[65] Zie bijvoorbeeld Mishel, L. & Rothstein, R. (2002). *The Class Size Debate,* Washington D.C.: Economic Policy Institute.
[66] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 3 en 7-8.
[67] VSNU & Rathenau Instituut (2014). *Vizier vooruit. 4 toekomstscenario's voor Nederlandse universiteiten*. Geraadpleegd op 23 september 2015 via de website van het Rathenau Instituut.
[68] Onderwijsraad, 2014a, 15.
[69] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 28-29; Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2014b). *Wetenschapsvisie 2025, keuzes voor de toekomst*, 53. Den Haag: Ministerie van OCW.
[70] Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2015). *Verwevenheid van onderzoek en hoger onderwijs.* Den Haag: AWTI.
[71] Onderwijsraad, 2011; 2014b; 2015.
[72] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 28.
[73] Idem.

het beurzenprogramma voor onderwijs[74] en onderwijshoogleraren duiden op het loslaten van die noodzakelijke verwevenheid van onderwijs en onderzoek.[75] Het is volgens de raad niet wenselijk om in het wetenschappelijk onderwijs onderdelen te hebben met alleen onderzoek of alleen onderwijs. Goed wetenschappelijk onderwijs vaart immers wel bij kruisbestuiving tussen onderwijs en onderzoek. De raad meent dat de gewenste verhoging van de kwaliteit van onderwijs en de grotere aandacht daarvoor binnen universiteiten juist vanuit de verwevenheid van onderwijs en onderzoek vormgegeven kan en hoort te worden. Zo kunnen combinaties worden gezocht die voor studenten en docenten/onderzoekers interessant zijn. Beide taken van de universiteit horen met elkaar verbonden te zijn, ook op persoonsniveau. Daartoe is het volgens de raad zaak om de trend van personele ontvlechting van onderwijs en onderzoek te keren. Bij de essentie van de universiteit past niet dat er docenten zijn die alleen onderwijs geven en onderzoekers die alleen onderzoek doen. Er hoort in beginsel altijd sprake te zijn van docent-onderzoekers met een gecombineerde onderwijs- en onderzoektaak, waarbij de nadruk wel op de ene of op de andere kant kan liggen. Gelijke waardering voor en verbinding tussen die taken horen weerspiegeld te worden in bijvoorbeeld het hrm-beleid en in beurzen- of subsidieprogramma's.

Op instellings- en faculteitsniveau vraagt de verwevenheid van onderzoek en onderwijs ook om een goede afstemming tussen onderzoeksprogramma's en het aanbod van opleidingen. Dat hoort een aandachtspunt te zijn bij de profilering van instellingen en bij hun keuze voor zwaartepunten in het onderzoek.[76] Profilering van onderzoek en differentiatie van het onderwijs horen volgens de raad meer geïntegreerd te verlopen, zowel omwille van de verwevenheid van onderwijs en onderzoek als vanwege het voorkomen van organisatorische en logistieke problemen rondom bijvoorbeeld docentinzet waar de onderzoeksprogramma's en het palet aan opleidingen van een instelling te veel uiteenlopen.[77]

2.6 Stuur gerichter en strikter op besteding

Zet middelen minder uniform en minder eenzijdig in

De agenda suggereert dat met de middelen die voortkomen uit het studievoorschot, het hoger onderwijs over de hele linie intensief en kleinschalig kan worden. Het merendeel van de middelen uit de investeringsagenda zal volgens de agenda ingezet worden voor extra docenten. De raad staat positief tegenover deze bestedingsrichting. Bij veel opleidingen kan met extra docenten zeker aan kwaliteit van het onderwijs gewonnen worden.

Maar de raad meent ook dat de beschikbare middelen uit het studievoorschot niet tot de geschetste kleinschaligheid kunnen leiden en vraagt zich af of voldoende wordt gelet op de doelmatigheid. Bij elkaar opgeteld lijkt zo'n 4.000 fte aan extra docenten aanzienlijk. Afgezet tegen het aantal studenten gaat het echter om één fte per circa 180 studenten in het hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs.[78] Daarmee is de investering in de omvang van de docentenstaf onvoldoende voor een aanzienlijke intensivering en beweging naar kleinschalig onderwijs over de volle linie.[79] Bovendien worden de middelen hiermee erg gespreid over de

[74] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 36-37.
[75] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 34; Zie ook Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2014b, 63. Dat doet er niet aan af dat ook de raad voorstander is van het aanstellen van hoogleraren met onderzoek naar het onderwijs (in een bepaalde discipline) als leeropdracht. Dergelijk onderwijsonderzoek kan een waardevolle bijdrage leveren aan onderwijsinnovatie en het ontwikkelen van een op het hoger onderwijs (in de desbetreffende discipline) afgestemde didactiek (Onderwijsraad, 2015).
[76] Onderwijsraad, 2011.
[77] Onderwijsraad, 2011.
[78] Berekend op basis van de totaalaantallen ingeschreven studenten in 2014, zoals vermeld op https://duo.nl/organisatie/pers/aantallen.asp (geraadpleegd op 31 augustus 2015). Hierbij zijn de extra docentonderzoekers voor het wo (460 fte) en de extra lectoren (580 fte) niet meegenomen. Inclusief deze docenten gaat het om één fte per circa 137 studenten in het wo en één fte per circa 145 studenten in het hbo.
[79] Zie ook Vereniging Hogescholen, 2015b en http://www.vsnu.nl/nl_NL/nieuwsbericht/nieuwsbericht/221-universiteiten-onderschrijven-onderwijsambities-bussemaker.html (7 juli 2015).

instellingen en daarbinnen (waarschijnlijk) over de faculteiten en opleidingen. Als de extra docenten verspreid worden, zal dit ongetwijfeld plaatselijk enige – welkome – verlichting van de werkdruk brengen,[80] maar zullen de meeste studenten er waarschijnlijk weinig van merken wat betreft een verbetering van de kwaliteit van hun onderwijs. Voor het op grote schaal maken van een beweging naar kleinschalig en intensief onderwijs zou bij klassieke werkvormen een veelvoud van de in de investeringsagenda gereserveerde middelen nodig zijn.

Bovendien is zulk kleinschalig onderwijs, zoals eerder betoogd, niet altijd noodzakelijk. Met meer variatie in werkvormen en didactiek (bijvoorbeeld 'blended learning') kan meer bereikt worden. Voor dergelijke innovaties zijn vaak niet zozeer meer docenten nodig, als wel docenten die zijn toegerust om die werkvormen toe te passen en die ook andere rollen dan de klassieke docentrol kunnen vervullen. Naast kwantiteit is dan ook aandacht nodig voor de kwaliteit van docenten. De agenda zet terecht ook daar op in, maar de raad ziet dit aspect – behoudens het beurzenprogramma[81] waar slechts een beperkt aantal docenten van zal kunnen profiteren – niet terug in de investeringsagenda. De instellingen zouden in elk geval de ruimte moeten krijgen om een deel van de extra middelen in te zetten voor docentprofessionalisering. Daarnaast zijn voor nieuwe werkvormen vaak ook investeringen in onderwijsvoorzieningen en ict-infrastructuur nodig.

Tegen deze achtergrond geeft de raad in overweging om de vrijkomende middelen minder uniform en minder eenzijdig in te zetten, zodat naast investeringen in extra docenten ook investeringen in onderwijsvoorzieningen en de kwaliteit van docenten mogelijk zijn en per saldo een grotere kwaliteitsverbetering bereikt kan worden. De precieze verhouding tussen bestedingen kan daarbij afgestemd worden op lokale behoeften en strategische doelen van de instellingen.

Investeringen in regionale samenwerking en centres of expertise behoeven aandacht

De investeringsagenda bestemt 30 miljoen euro per jaar voor het verbeteren van de samenwerking in de regio. Voor het hoger beroepsonderwijs heeft de raad recent gepleit voor betere samenwerking met het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs[82] en voor versterking van de inbreng uit het beroepenveld door meer en sterkere strategische netwerken met de beroepspraktijk in de regio en door de huidige 'centres of expertise' nog enige tijd te blijven subsidiëren.[83] De raad steunt investeringen in samenwerkingsverbanden en centres of expertise dan ook.[84] De centres of expertise zijn als model goed (al kan de doorwerking van onderzoek en samenwerking in de centres in de curricula van reguliere opleidingen beter[85]), maar ze zijn qua ontwikkeling nog jong en hun continuïteit lijkt bij het aflopen van de huidige middelen niet gewaarborgd. Tegen deze achtergrond zou het goed zijn om meer te investeren in langdurige en innovatieve samenwerking met het bedrijfsleven.

Gebruik kwaliteitsafspraken om te sturen op besteding van de middelen om de investeringsdoelen van de agenda te borgen

Het grootste deel van de middelen in de investeringsagenda zal via de rijksbijdrage verdeeld worden.[86] Alleen de specifieke stimulering van landelijke prioriteiten (10%) wordt erbuiten gehouden. De agenda geeft weliswaar

[80] VSNU, 2015.
[81] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 33-34.
[82] Onderwijsraad, 2014d, 11-12. Zie ook Vereniging Hogescholen, 2015.
[83] Onderwijsraad, 2014b.
[84] Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2015b, 69-70 en 81-82.
[85] Commissie Van der Touw (2014). *Dynamiek onderweg*. Centres of expertise & Centra voor innovatief vakmanschap.
[86] De raad zal in een later advies aandacht besteden aan vraagstukken rondom (de principes die ten grondslag liggen aan) bekostiging van het onderwijs.

bestedingsrichtingen aan, maar 90% van de middelen is daarmee formeel niet geoormerkt. De agenda stelt zelf dat instellingen mogen afwijken. Verdeling van de middelen via de rijksbijdrage betekent dat de beoogde besteding niet is gewaarborgd, hetgeen afbreuk kan doen aan de beloften in de agenda. De middelen zouden kunnen verdampen of voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden, zoals het opvullen van bestaande gaten in de begroting. Een kwaliteitsimpuls wordt dan niet bereikt; althans het blijft dan in elk geval onduidelijk waaraan de extra middelen besteed worden.[87]

De raad geeft in overweging om de besteding van de via de rijksbijdrage te verdelen middelen meer te sturen en zo beter te waarborgen dat de middelen aangewend worden voor een impuls in de onderwijskwaliteit. Dat kan bijvoorbeeld door de in de agenda aangekondigde kwaliteitsafspraken nauw te koppelen aan de verdeling van de middelen. Er mag op vertrouwd worden dat instellingen de extra middelen goed zullen inzetten, maar het past ook om over de besteding van publiek geld verantwoording af te leggen. Het instrument van kwaliteitsafspraken zoals voorgesteld in de agenda sluit – mits goed gehanteerd en voorzien van de juiste indicatoren – aan bij de eigen verantwoordelijkheid en autonomie van de instellingen. Via kwaliteitsafspraken bieden instellingen inzicht in hun zelf gestelde strategische doelen en leggen zij daaraan gerelateerd verantwoording af over de besteding van de middelen uit de invoering van het studievoorschot.[88] Als voor de invulling van de besteding van de middelen afspraken worden gemaakt met individuele instellingen, vraagt de raad expliciet aandacht voor de samenhang in het stelsel voor hoger onderwijs.

Met beleefde groet,

Prof. dr. H. Maassen van den Brink
Voorzitter

Drs. A. van der Rest
Secretaris

[87] Vergelijk Algemene Rekenkamer (2015). *Onderwijsmonitor*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
[88] Zie aanbeveling 3 in Onderwijsraad, 2015.